

# 環境基本法與兩公約： 人權時刻對台灣環境運動的啟發

張文貞\*

壹、前言.....	1
貳、環境人權與兩公約.....	2
參、環境基本法與兩公約.....	6
一、環境保護與永續發展的基本原則.....	6
二、健康權保障與環境健康風險的評估及預防.....	7
三、環境資訊的公開.....	11
四、請求救濟的環境基本人權.....	12
五、環境影響評估.....	15
參、結論.....	16

## 壹、前言

公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)及經濟社會文化權利公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)，在2009年3月31日經我國立法院以條約案方式通過，同時制定兩公約施行法。<sup>1</sup> 2009年12月10日，兩公約施行法正式施行，兩公約所保障的人權規定，從此成爲我國國內法律的一部分。<sup>2</sup> 兩公約的國家報告，在今(2012)年4月正式公布，英文版於最近出爐，明(2013)年2月底更將由國際專家小組來台審查。<sup>3</sup> 各級法院已經開始於裁判中適用兩公約所保障的人權規定，而這其中又以刑事裁判援引ICCPR第6條生命權及第14條受公平審判權利的案例爲最

---

\* 臺大法律學院副教授/臺大法律學院環境永續政府與法律研究中心(PLES)成員。作者感謝研究助理陳文蕙、陳家慶、李佩蓉對本文寫作相關內容的資料蒐集與彙整，當然，所有文責，由作者承擔。

<sup>1</sup> 本文以下單獨提到〈公民與政治權利國際公約〉，係以ICCPR簡稱；單獨提到〈經濟社會文化權利國際公約〉，則以ICESCR簡稱；同時提到兩個公約時，方以兩公約簡稱，先予說明。

<sup>2</sup> 兩公約施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」。兩公約施行法第9條並且規定：「本法施行日期，由行政院定之。」行政院則定於2009年12月10日施行。

<sup>3</sup> 初次國家報告審查之相關資訊，參見法務部人權大步走官方網站：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/np.asp?ctNode=32281&mp=200>

多。<sup>4</sup> 因為兩公約人權的內國法化，台灣又再度面臨了一個全新的人權時刻 (human rights moment)。

在這一波人權風潮下，不少人權團體、律師與學者開始發揮量能，積極適用兩公約來推動相關人權倡議。除了婦女、原住民、廢除死刑等相關議題外，環境的相關議題，自然也不能被排除在外。環境污染不但同時影響人類及自然生態環境，嚴重情況則可能進一步威脅人民的生命權、健康權，甚至侵害人民或特定族群的住居、文化及平等的相關權利。<sup>5</sup> 不管是環境人權、人民享有健康的生態環境權，都受到兩公約各相關權利的保障。事實上，不只是從兩公約可以推導出環境人權或環境權的保障，國內既有的憲法及相關法律也對這些權利保障有完整的規定，〈環境基本法〉就是最顯著的例子。該法於2002年11月通過，並於同年12月11日公布實施。雖然只有短短的23條，卻全面性地揭示了與環境保護相關的基本原則，例如提昇環境品質、促進國民健康與福祉、促進永續發展、維護環境資源與推動環境保護等。<sup>6</sup> 本文認為，環境基本法所揭示的基本原則，正與兩公約人權所推導出的環境人權或環境權的保障密切相關，而相較於兩公約直接以權利保護為導向，環境基本法在保障環境權的面向上，更強調環境保護機制與原則的全面納入。本文更認為，積極適用兩公約，實現其所保障的環境人權或環境權，同樣能積極展現環境基本法的立法精神與價值。唯有政府的相關施政符合環境基本法的規範，也才能達成對兩公約人權保障的積極實現。以下先從兩公約出發，探討兩公約關於環境人權的相關規定，再討論環境基本法的相關內容如何體現這些由兩公約所揭示的環境人權或環境權。

## 貳、環境人權與兩公約

兩公約有許多關於環境人權保障的規範，而這些規範又可進一步區分為實體權與程序權兩者。綜合來看，兩公約所規定的實體環境人權，至少就包括了生命權、健康權、滿足基本生活需求的權利及所衍生出的水權、隱私權及家庭權、自決權、文化權及宗教自由。<sup>7</sup> 至於程序環境人權，則包含享有環境資訊的權利、參與環境決策的權利、以及環境人權受到侵害的司法救濟的權利。<sup>8</sup> 由於前面我

---

<sup>4</sup> 張文貞著、娜仁花翻譯、東澤靖翻譯監修，〈國際人權規範の實現への待望—台湾における兩規約実施2年目における検討〉，《法律時報》，84卷5号通卷1046号，頁81-85 (2012)。

<sup>5</sup> 張文貞、呂尚雲，〈兩公約與環境人權的主張〉，《台灣人權學刊》，1卷1期，頁75 (2011)。

<sup>6</sup> 環境基本法第1條參照。

<sup>7</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁75。

<sup>8</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁84。

們已經談到，環境基本法的許多機制設計與規範，都和兩公約的程序權規範有所疊合，因此以下各段就先探討各項實體環境人權。

就生存權而言，ICCPR第6條第1項就明文規定人人皆有天賦之生存權，任何人之生命不得無理剝奪。<sup>9</sup> 另外，根據第4條第2項規定，生命權更被認定是不得減免的權利，亦即當國家面臨緊急狀態，生命權的保障也不得有所減損。<sup>10</sup> 雖然單從這兩項條文我們並不能直接推導出生命權的環境面向，但是參考ICCPR第6號一般性意見對生命權的解釋，我們就有可能推導出環境上的生命權主張。因為，人權事務委員會指出，生命權不應被狹隘地解釋<sup>11</sup>，因為若我們對「固有生存權」的範圍加以侷限，就無法恰當的了解它的意義。人權事務委員會因此要求締約國需採取積極措施，減少嬰兒死亡率和提高預期壽命，特別是消滅營養不良和流行病。<sup>12</sup> 由此可看出，當環境品質的減損到一定嚴重的程度時，可能直接影響到生命的存續，威脅到讓生命得以延續的生存條件也可能是對於生命權的侵害。<sup>13</sup>

環境的損害即便不危及生命，也可能侵害到人民的健康權。因此ICESCR也對健康權做出具體的規定。ICESCR第12條要求公約締約國承認人人有權享有能達到最高的體質和心理健康的標準，並要求締約國為充分實現這一權利，需採取必要措施改善環境衛生、工業衛生，並預防、治療和控制傳染病等。<sup>14</sup> 更進一步來說，除了公約明文的規範之外，經濟社會文化委員會更在第14號一般性意見中，明白揭示健康權的解釋應該涵蓋決定健康的基本因素，例如使用安全和潔淨的飲水、享有適當的衛生條件，以及符合衛生的職業與環境條件。<sup>15</sup> 由此看來，環境污染勢必造成對於健康權的威脅。

---

<sup>9</sup> ICCPR第6條第1項規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪。」

<sup>10</sup> ICCPR第4條第1項與第2項規定：「一、如經當局正式宣布緊急狀態危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得抵觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階段為根據之歧視。二、第六條、第七條、第八條（第一項及第二項）、第十一條、第十五條、第十六條及第十八條之規定，不得依本條規定減免履行。」

<sup>11</sup> 參見ICCPR第6號一般性意見，第1段文字。

<sup>12</sup> 參見ICCPR第6號一般性意見，第5段文字。

<sup>13</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註 5），頁76。

<sup>14</sup> ICESCR第12條規定：「一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康的標準。二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟：(1)減低死胎率和嬰兒死亡率，和使兒童得到健康的發育；(2)改善環境衛生和工業衛生的各個方面；(3)預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病；(4)創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件。」

<sup>15</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第11段文字。

值得一提的是，ICESCR對於上述健康權的保障，已然為人民安全用水的權利築起一道保護網。此項權利卻是在ICESCR 第11條第1項中，獲經濟社會文化委員會進一步強調。ICESCR第11條第1項規定人人均有滿足基本生活需求，為自己及家庭獲得足夠食物、衣著及住房的人權，並要求各國採取適當步驟來實現此一權利。<sup>16</sup>委員會在2002年，結合第11條第1項滿足基本生活需求的權利、以及前述第12條健康權的保障，作成第15號一般性意見，正式將水權納為兩公約的基本人權。<sup>17</sup>在該意見中，即便是從ICESCR第11條與第12條中衍生出的權利，委員會將其認定為是一項不可缺少的人權，不但是維持有尊嚴生活的必要條件，也是其他人權獲得實現的前提。<sup>18</sup>水權含有兩種意思，一方面指自由，另一方面也指權利。作為自由的水權，是指享有既有的水源供給、以及免於既有水源受到侵害的自由，例如免於恣意的斷水或水源供給的汙染。至於水權作為權利，則指人民可享有公平供水的資源。<sup>19</sup>

ICCPR在第17條保障個人的私生活、家庭、住宅或通信，不得被無理或非法的侵擾，<sup>20</sup>並在第23條第1項中肯認家庭作為基本的社會單元，應受國家及社會的保護。<sup>21</sup>即便乍看之下隱私權與家庭權似乎不直接與環境相關，然而歐洲人權法院已多次在判決中將私生活、住宅或家庭的保障，適用於諸如噪音、水、空氣或輻射汙染等公害糾紛的案件。<sup>22</sup>對於環境的汙染及開發，若非法侵擾到家庭的連結便可構成違反。另外，人權事務委員會在1988年對第17條作出第16號一般性意見時，便已決定對「家庭」的概念作廣義理解，始知包括所有締約國社會中所理解的家庭的所有成員。<sup>23</sup>在1990年作成第19號一般性意見解釋第23條所保障的家庭權時，委員會更指出，若一群人根據異國立法或慣例會被視為是一個家庭，他們就必須受到保護。<sup>24</sup>

---

<sup>16</sup> ICESCR第11條第1項規定：「一、本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」

<sup>17</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註 5），頁78。

<sup>18</sup> 參見ICESCR第15號一般性意見，第1段文字。

<sup>19</sup> 參見ICESCR第15號一般性意見，第10段文字。

<sup>20</sup> ICCPR第17條規定：「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。二、對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

<sup>21</sup> ICCPR第23條第1項規定：「一、家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。」

<sup>22</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註 5），頁80。

<sup>23</sup> 參見ICCPR第16號一般性意見，第5段文字。

<sup>24</sup> 參見ICCPR第19號一般性意見，第2段文字。

另外，環境損害也可能侵害ICCPR與ICESCR第1條所保障的自決權、<sup>25</sup>ICCPR第27條對於少數族群的保障、<sup>26</sup>ICCPR第18條對於宗教自由的保障、<sup>27</sup>以及ICESCR第15條對於個人充分參與文化生活的保障等人權。<sup>28</sup>通常對於經濟，社會或文化自決權的侵害，最容易發生在原住民族身上。許多山林的開發，可能會對原住民族的傳統居住地帶來侵擾或破壞，不但影響這些原住民族對於自然資源的利用，連帶也可能進一步威脅其傳統文化、習俗及價值觀的保存，<sup>29</sup>進而威脅到宗教與文化自決的權利。

即便大眾對於自決權的理解，往往停留在選舉事務上，人權事務委員會在1984年對自決權作出第12號一般性意見時，特別強調了自決權的經濟及文化的面向。<sup>30</sup>另外，人權事務委員會針對ICCPR第27條少數族群的權利保障也作成第23號一般性意見，並認為文化本身以多種形式表現，包括與土地資源的使用相聯繫的特定生活方式，並要求締約國確保少數群體的成員參與涉及他們權利的決策過程。<sup>31</sup>

兩公約為實現人權保障，需仰賴締約國謹守人權保護義務。例如在經濟社會文化委員會所作成的第14號關於健康權的一般性意見中，曾強調各項人權通常要求締約國承擔三類或三個層次的義務，亦即尊重、保護和實現的義務。尊重的義務，要求締約國不得直接或間接地干預人民享有的權利。保護的義務，要求締約

---

<sup>25</sup> ICCPR第1條規定：「一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展。二、所有民族得為本身之目的，自由處置其天然財富及資源，但不得妨害因基於互惠原則之國際經濟合作及因國際法而生之任何義務。無論在何種情形下，民族之生計，不容剝奪。三、本公約締約國，包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現，並尊重此種權利。」

<sup>26</sup> ICCPR第27條規定：「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」

<sup>27</sup> ICCPR第18條規定：「一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」

<sup>28</sup> ICCPR第15條規定：「一、本公約締約各國承認人人有權：(1)參加文化生活；(2)享受科學進步及其應用所產生的利益；(3)對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生的精神上和物質上的利益，享受被保護之利。二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為保存、發展和傳播科學和文化所必需的步驟。三、本公約締約各國承擔尊重進行科學研究和活動所不可缺少的自由。四、本公約締約各國認識到鼓勵和發展科學與文化方面的國際接觸和合作的好處。」

<sup>29</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁81-82。

<sup>30</sup> 參見ICCPR第14號一般性意見，第2段與第5段文字。

<sup>31</sup> 參見ICCPR第23號一般性意見，第7段文字。

國採取措施，防止第三方干預。至於實現的義務，則要求締約國為全面實現人權保障採取適當的法律、行政、預算、司法、促進和其他措施。<sup>32</sup>

當實現的義務要求締約國採取「一定措施」促進實體環境人權時，便是對於締約國作出落實程序環境人權的要求。環境與生態的相關決策，往往涉及許多複雜交錯的事實論爭與利益衡量；錯誤與不當的決策，不但必須付出高昂的代價，面對難以回復的損害，更可能侵害根本而重要的人權。因此，環境與生態的相關決策，必須更重視事前防止損害的程序，<sup>33</sup>以及當損害發生後的救濟與矯正。

## 參、環境基本法與兩公約

如前所述，兩公約的各項權利可以推導出對於環境人權或環境權的保障，而環境基本法所揭櫫的許多基本原則，事實上也都可以與兩公約所保障的環境人權或環境權相互輝映。以下將從環境保護與永續發展的基本原則、健康權保障與環境健康風險的評估及預防、環境資訊的公開與請求救濟的環境基本人權闡述環境基本法與兩公約之關係，從而建立國家積極實現環境基本法規範之義務。

### 一、環境保護與永續發展的基本原則

環境基本法第1條揭示該法之立法目的為「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護」，並與第2條第2項就永續發展做出定義，也就是「做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展」。永續發展雖然未見與兩公約之文字，但自ICCPR保障相當生活水準，包含充足的食物、衣著與住房，<sup>34</sup>以及免於飢餓的基本權利，<sup>35</sup>並由此推導出水權之保障。<sup>36</sup>同時也保障人人之健康權。<sup>37</sup>比較兩個規範之內容，可以了解環境基本法中的環境品質、國民健康以及永續發展之所以能夠實現，均繫與ICESCR當中所列舉的權利，乃至於先前提及的ICCPR之生命權與少數族群之權利是否能夠受到保障。也因此，對於環境基本法之理解，自然不能離開在我國具有內國法上拘束力之兩公約，否則將陷入認為環境基本法只不過是原則性、宣示性的立法而無實質法律效果，進而主張環境基本法第一條「本法未規定者，適用其他法律之

---

<sup>32</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第33段文字。

<sup>33</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁84。

<sup>34</sup> ICESCR第11條第1項

<sup>35</sup> ICESCR第11條第2項

<sup>36</sup> 參見ICESCR第15號一般性意見，第3段文字。

<sup>37</sup> ICESCR第12條

規定」以脫免積極的立法義務以及國家作為義務。也唯有在行政、立法、司法等各種國家權立場域切實實踐兩公約，也才能讓環境基本法所揭示的立法目的能夠真正獲得實現。

單單只有立法是絕對不足以保障權利的，ICCPR第3號一般性意見即明白表示通過立法措施絕對不是締約國義務的終點。相反，「用一切適當方法」的措辭必須完整和準確地理解。每一締約國必須決定在每項權利的具體方面什麼是自己最適當的方法。<sup>38</sup> 因此，環境基本法的立法絕對不是相關權利保障的終點，該法所揭示的基本原則也應當在此脈絡下加以理解與實踐。

環境基本法第3條提及經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保育，第4條提及國民、事業、各級政府應該共赴環境保護之義務與責任，第5條呼籲國民應秉持環境保護理念，第6條對於事業進行活動要求納入環保理念以達永續發展目的，而第7條則針要求中央政府訂定相關法規、策定國家環境保育計畫、建立永續發展指標並推動實施。這些規定條文均是原則性的規定，同時對於政府怠於行使上開要求卻沒有相對應的罰則。為了使環境基本法之理念能夠在這些指導性的原則下獲得實現，實有必要參酌兩公約所為之解釋。在兩公約的解釋體系當中，認為締約國就所有之人權負有三個層面的義務，也就是尊重義務、保護義務與落實義務。<sup>39</sup> 也就是國家應該採取具體措施以實現每一人的基本人權，使其選擇受到尊重；同時國家為了防止其他組織、個人侵害權利之行使，因此有義務採取措施保護享受權利的每一個人；而國家也應該就該權利之行使提供便利，促進權利之發展以及提供相關機制以確保該權利之履行。<sup>40</sup>

因此，就環境保護與永續發展的基本原則，應當與兩公約所提及之權利相結合，除了主張具有內國法效力的該權利外，更應進一步將這些環境基本法所揭示的基本原則與締約國就人權負有的尊重義務、保護義務與落實義務相結合，將環境基本法的訓示規定轉化為要求國家依照兩公約履行環境基本法要求的誠命。如此不但有助於環境基本法之落實，更有助於我國履行兩公約所課予之義務。

## 二、健康權保障與環境健康風險的評估及預防

---

<sup>38</sup> 參見ICESCR第3號一般性意見，第4段文字。

<sup>39</sup> 參見ICESCR第13號一般性意見，第46段文字；ICESCR第14號一般性意見，第33段文字；ICESCR第15號一般性意見，第20段文字；ICESCR第16號一般性意見，第17段文字；ICESCR第17號一般性意見，第28段文字；ICESCR第18號一般性意見，第22段文字；ICESCR第14號一般性意見，第33段文字；ICESCR第19號一般性意見，第43段文字；ICESCR第21號一般性意見，第48段文字。

<sup>40</sup> 張文貞，前揭（註4），頁75。

環境基本法第一條即明白宣示該法之目的包含「增進國民健康與福祉」，可見國民健康權之保障為環境基本法之重要目標，而該法中直接提及健康權之保障者有第22條環境康風險的評估與預防、第23條確保民眾生活避免輻射危害等等。這些宣示性的條文為能夠確實獲得尊重、保護與實現，勢必參照ICESCR第12條健康權之保障，連同ICCPR第6條生命權之保障方能獲得充分履行。

環境基本法第22條明文規定「各級政府應積極研究、建立環境與健康風險評估制度，採預防及醫療保健措施，降低健康風險，預防及減輕與環境有關之疾病。」由此可知該法條賦予各級政府之積極達成該誠命之義務，以及主動研究、建立環境與健康風險評估制度，採預防及醫療保健措施。

ICESCR第12條要求公約締約國承認人人有權享有能達成最高的體質和心理健康的標準，並要求締約國為充分實現此一決定，須採與必要措施改善環境衛生、工業衛生，並預防、治療和控制傳染病及其他疾病。經濟社會文化委員會在2000年作成第14號一般性意見，針對健康權之定義、規範內容、締約國實現健康權之義務與核心義務等等做出詳細規定。

由於環境基本法並未對「健康」做出明確定義，因此適可參酌該意見書界定本法之保障範圍。委員會認為，健康權不僅包括即時和適當的衛生保健，也包括決定健康的因素：使用安全及潔淨的飲水、享有適當的衛生條件、充足的安全食物、營養和住房供應、符合衛生的職業和環境條件和獲得衛生方面的教育和資訊。<sup>41</sup> 但除此之外，更不應忽略與其有密切關係並互相依賴之其他人權，例如獲得食物、住房、工作、教育和人的尊嚴的權利，以及不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、獲得資訊的權利，結社、集會和行動自由。<sup>42</sup> 也因此，各級政府環境與健康風險評估制度以及預防及醫療保健措施之範疇除了環境保護以及公共衛生之外，更應在勞工保護、居住政策以及教育政策等等層面予以落實。

此外，由於環境品質的減損到一定嚴重程度時，可能直接影響到生命的存續。<sup>43</sup> 關於環境基本法中有關健康之保障，亦應參酌公民與政治權利公約第6條第1項對生命權之保障。以*E.H.P. v. Canada*一案為例，<sup>44</sup> 核廢料棄置地之居民主張核廢料儲存場以使用三十餘年，當地居民以及下一代的生命權均已受到嚴重危害，從而向人權事務委員會對加拿大政府提出控訴。雖然委員會最後以該案未窮

---

<sup>41</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第11段文字。

<sup>42</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第3段文字。

<sup>43</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁76。

<sup>44</sup> U.N. Human Rights Committee, *E.H.P. v. Canada*, Communication No. 67/1980/, Oct. 27, 1982.



盡國內司法救濟途徑而不受理此案，但卻認為核廢料之處置的確涉及國家是否善盡保障ICCPR第6條第1巷的嚴肅議題。無論如何，委員會將核電廠及核廢料的議題，放置與ICCPR第6條的權利保障脈絡下來思考，對於實體環境人權的發展，已經是邁出了一大步。<sup>45</sup> 我國核廢料處理向來引發極大爭議，如能從生命權保障以及國民健康之維護出發，參酌兩公約對於生命權與健康權之保障，並且將環境基本法第22條環境與健康風險評估制度、預防及醫療保健措施適用於核廢料處理，或許更能促使政府正視核廢料對於國民健康可能之危害。

確立健康權之範疇以及與其有密切關係之人權後，接下來重要之議題則為應如何落實。ICESCR第14號一般性意見揭示了健康權保障當中國家之義務。環境基本法與第1條與第22條闡述了健康權維護的基本措施，此或許屬於ICESCR第14號一般性意見中的框架立法，該號意見要各國實行一套法律綱要，實施它們的健康權國家戰略。這套法律綱要法應建立監督執行國家健康戰略和行動綱領的國家機制。該機制應包括規定實現的目標和時間；實現健康權的手段；準備如何與公民社會，包括衛生專家、私營部門和國際組織的合作；對執行健康權國家戰略和行動綱領的體制責任；和可能的追索程序。<sup>46</sup> 與ICESCR第14號一般性意見的要求相較，我國在立法上並未明確定出其目標與時間規劃，手段也十分模糊。而有關衛生專家、私營部門與公民社會的參與，也只能從第11條「各級政府得聘請環境保護有關之機關、團體代表及學者專家備供諮詢」、「各級政府得邀請有關民眾與團體共同參與加強推動環境保護工作」窺見。因此，政府除了應更積極實現相關立法外，就現行環境健康風險的評估及預防更應參酌前述意見，訂定更為明確的行動綱領、並廣納更多的公民社會、私營部門、衛生專家以及國際組織之合作。

ICESCR第14號一般性意見並不只是針對健康權之範疇、框架立法做出指示。它更進一步要求國家的法律義務與國際義務。雖然ICESCR承認由於可資利用的資源造成了各種困難，而提出了「逐步實現」的妥協，<sup>47</sup> 但不應解釋為締約國的義務已經失去了一切有意義的內容。相反，逐步實現未著締約國有一項具體和始終存在的義務：盡可能迅速和切實地充分實現健康權之保障。<sup>48</sup> 而對於健康權之保障與各項人權一樣，要求締約國承擔三個層次的義務：尊重、保護和實現的義務。<sup>49</sup> 因此雖然健康權之保障在我國環境基本法中僅出現寥寥數語，

---

<sup>45</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁77。

<sup>46</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第56段文字。

<sup>47</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第30段文字。

<sup>48</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第31段文字。

<sup>49</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第33段文字。

但既然該法以保障國民健康為立法宗旨，內國的具體措施上也應該積極實現環境基本法之指示，也就是積極研究、建立環境與健康風險評估制度，採預防及醫療保健措施，降低健康風險，預防及減輕與環境有關之疾病。如果國家怠於依照本法建立相關制度與措施，便是ICESCR第12條國家義務之違反。

就尊重健康權之義務，各國有義務尊重健康權，特別是不能剝奪或限制所有人得到預防、治療和減輕痛苦的衛生服務的平等機會，包括囚犯和被拘留者、少數群體、尋求庇護者和非法移民；不得作為一項國家政策採取歧視性作法。<sup>50</sup>也因此，當我國在建立環境與健康風險評估制度以及採取預防及醫療保健措施時，不應針對前開所述等各種群體進行歧視。例如醫療研究不應該歧視國內少數民族、提供醫療服務不應排除無證移工等等。這些措施在擁有多元族群，以及正在審議難民法草案中的我國特別具有啓示作用。而當環境與健康風險評估機制出現歧視少數群體情形時，也可同時主張環境基本法對與健康權之保障以及ICESCR尊重健康權之法律義務。

就保護健康權之義務，其包含各國有責任通過法律或其他措施，保障有平等的機會，得到第三方提供的衛生保健和衛生方面的服務；保證衛生部門的私營化不會威脅到提供和得到衛生設施、商品和服務，以及這些設施、商品和服務的可接受程度和品質。<sup>51</sup>也因此，雖然環境基本法第22條並未提及政府對於民間醫療與保健服務提供設施的管制，但由一般性意見中可知，國家除了建立制度與採取措施之外，也應當確保該制度與措施之履行不受私營化的威脅。

就實現健康權之義務，締約國被要求除其他外在國家的政治和法律中充分承認健康權，最好是通過法律的實施，並通過國家的衛生政策，制定實現健康權的詳細計畫，例如保證提供衛生保健、確保醫師受過適當培訓、提供所有人都能夠支付得起的公共、私營或混和的健康保險制度、防止環境和職業健康危險等等，此外應制定和執行減少或消除空氣、水和土壤污染的國家政策，此外應在職業安全和衛生服務方面制定協調的國家政策。<sup>52</sup>由此可知環境保護與健康衛生之保障實有不可分之密切關係。為了落實健康權之實現，我國依照環境基本法第22條所建構之環境與健康風險評估機制，自不應單由環境或是健康的角度進行規劃，應該將與健康權有關的基本人權一併作整體而全面的規劃。

---

<sup>50</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第34段文字。

<sup>51</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第35段文字。

<sup>52</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第36段文字。

如同其他人權保障一般，國家層級的執行並不單單只要履行其法律上義務即可，以健康權之保障為例，執行上仍需特別遵守人民參與的原則、<sup>53</sup> 透明和司法獨立的原則基礎之上，<sup>54</sup> 以及監督執行國家健康戰略和行動綱領的法律綱要。<sup>55</sup> 因此，環境基本法當中的環境與健康風險評估制度以及預防及醫療保健措施之相關政策，絕不可以環境專業、醫療專業為由阻絕常民之參與。環境基本法第11條即明言環境保護有關之團體與學者專家為諮詢之角色，而各級政府得邀請有關民眾與團體共同參加推動環境保護工作。參酌前開一般性意見之意旨，環境基本法第11條之規定以「得」賦予行政機關廣大的裁量空間應當限縮，為了符合該一般性意見之意旨，應該廣納人民參與，同時也應確保司法得與事後爭議發生時進行司法審查。唯有建立一個公民社會積極參與的決策機制以及透明、獨立的司法審判，方能確保健康權之履行機制以及實體權利能夠受到保障。

### 三、環境資訊的公開

環境基本法第15條規定各級政府對於轄區內之自然、社會及人文環境狀況，應予蒐集、調查及評估，建立環境資訊系統，並供查詢。同法第27條規定各級政府應建立嚴密之環境監測網，定期公告監測結果，並建立預警制度，及採必要措施。由上述兩條可知，環境基本法要求環境資訊系統以及環境監測網兩機制之資訊公開。雖兩公約並無「環境資訊公開」之字眼，但人權事務委員會透過對於ICCPR第19條「意見與表達自由」之解釋闡述了資訊公開之與人權保障之重要性。

ICCPR第19條第2項表明人人都有「尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由」。人權事務委員會與第34號一般性意見中表明此包含了對公部門所據有之資訊，有獲取之權利。<sup>56</sup> 此等資訊公開之權利也與其他人權息息相關。對於隱私權的保護顯示每個人有權以清楚的方式明確得知，是否、或何種個人資料存放在自動檔案資料庫中，以及是爲了何種用途。<sup>57</sup> 在締約國決策可能大規模影響少數族群生活型態與文化時，應該要有資訊告知的程序，以及與受影響的社區進行協商。<sup>58</sup> 此外，在ICESCR的健康權保障方面，也有人民資訊取得權利的闡述，ICESCR第14號一般性意見認爲蓄意隱瞞或歪曲對於保護健康或治療極爲重要的資訊構成對於ICESCR的12條規定義務之違反。<sup>59</sup> 而人權事務委員會進一步指

---

<sup>53</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第54段文字。

<sup>54</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第55段文字。

<sup>55</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第56段文字。

<sup>56</sup> 參見ICCPR第34號一般性意見，第17段文字。

<sup>57</sup> 參見ICCPR第34號一般性意見，第17段文字、ICCPR第16號一般性意見，第10段文字。

<sup>58</sup> 參見參見ICCPR第34號一般性意見，第17段文字、Poma Poma v. Peru, No. 1457/2006。

<sup>59</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第50段文字。

出，要讓獲得資訊的權利確實產生效力，締約國必須積極地將與公共利益有關的政府資訊提供給公共領域。締約國要進一切努力確保簡單、快速、有效且實際的管道來取得資訊。<sup>60</sup> 從兩公約的規範體系可知，資訊的公開除了與意見及表達自由有密切關連之外，同時也應注意到ICCPR第17條隱私權、第27條少數族群權利以及ICESCR第12條健康權之保障。

回到我國環境基本法環境資訊公開之規定。參酌上述兩公約規定與一般性意見之觀點，應認人民在環境資訊系統以及環境監測網取得資訊應受言論自由與表現自由之保障，國家應主動公開資訊供人民獲取。而從資訊公開與其他人權之相互關係，更可進一步建構環境基本法與政府資訊公開法、原住民族基本法以及其他資料庫相關立法與國家行為互動之架構。例如政府蒐集環境資訊應當注意個人隱私，例如居住在地質敏感區人民之居住資訊，依照環境資訊規劃國土政策時應依照上開一般性意見意旨以及原住民族基本法第21條之規定諮詢並取得原住民族同意。同時相關系統也不應對於保護健康極為重要的資訊進行隱瞞，例如空氣中致癌物之密度、水土污染的嚴重程度等。

綜上所述，國家除應積極建構環境資訊系統以及環境監測網外，更應注重人民獲取資訊權利的便利以及其他相關人權之保障。從環境資訊公開可以發現藉由連結兩公約以及環境基本法，內國諸多不同主題的法律間也可以進行整合與協調，而可使兩公約所揭櫫的人權獲得最大程度的實現。

#### 四、請求救濟的環境基本人權

有權利必有救濟，是權利的本質。<sup>61</sup> 當對於人權的侵害發生後，受害者必須被賦予請求救濟的權利，而此項權利則須包含實現正義的權利以及要求賠償或復原的權利。<sup>62</sup> 於環境損害案件中，亦當如此。於國際法中，請求救濟的權利作為基本人權，在兩公約要求締約國落實人權保障的條文中，均有記載。在國內法中，環境基本法則將請求救濟的環境人權規範在第33條與第34條中。基於兩公約在國內的適用效力，將兩公約中的國家保障人民請求救濟權利之義務，納入環境基本法中，應為必要之舉。但在環境基本法的框架下，兩公約對於人權保障的要求該如何落實，則仍需進一步檢討。

---

<sup>60</sup> 參見ICCPR第34號一般性意見，第18段文字。

<sup>61</sup> 張文貞、呂尚雲，2011.12，〈兩公約與環境人權的主張〉，《台灣人權學刊》，1卷1期，頁86。

<sup>62</sup> Donald K. Anton & Dinah L. Shelton, *Environmental Protection and Human Rights* 383 (2011).

ICCPR第2條原則上界定了締約國根據公約承擔的法律義務的範圍，承擔的義務範圍包括尊重公約承認的權利並且確保在其領土內何受管轄的一切人享有這些權利，<sup>63</sup> 人權委員會並在第31號一般性意見中強調，若締約國無法採取適當措施或未盡職守防止、懲戒、調查或救濟私人或國家行為所造成的侵害，便是對於這些人權的違反。<sup>64</sup> 此一義務在ICCPR第2條第3項中受明確規範。該條文要求各締約國需確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟。<sup>65</sup>

與以上條文基本意旨相符，環境基本法第33條第2段要求中央政府建立環境相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。<sup>66</sup> 並當侵害環境人權的一方為國家機關時，依據環境基本法第34條所規範，當各級政府疏於執行其所負義務時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。<sup>67</sup>

然而，由以上內容卻也可看出，環境基本法對於救濟機制之實質內容並未多做說明，也並未明確提及司法、行政與立法機關，應如何實踐保障人民「基於受侵害的權利可請求救濟」的義務。為此，有必要以兩公約與其一般性意見加以補充解釋。

首先，何謂有效之救濟？人權事務委員會認為，制止目前仍在進行的侵權行為是有效救濟的關鍵內容。<sup>68</sup> 除此之外，委員會尤其強調「賠償」的重要性，認為若不對受害者做出賠償，便無法履行有效救濟的義務。<sup>69</sup> 另外，考量到特定族群的特定需求，委員會特別提及，在維護並救濟權利之際，締約國應考慮到特定族群（例如兒童）的特殊脆弱性，從而適當修正國內救濟機制。<sup>70</sup>

至於機制的提供與選擇，ICCPR於第2條第3項中要求締約國確保救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他

---

<sup>63</sup> 參見ICCPR第2條第31號一般性意見，第3段文字。

<sup>64</sup> 參見ICCPR第2條第31號一般性意見，第8段文字。

<sup>65</sup> ICCPR 第2條第3項規定：「本公約締約國承允：(1)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；(2)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；(3)保障合格當局在准予此等救濟時，卻能付諸實施。」

<sup>66</sup> 環境基本法第33條規定：「中央政府應建立環境糾紛處理制度，加強糾紛原因鑑定技術及舉證責任之教育訓練及研究發展，提供適當糾紛處理機制。中央政府應建立環境相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。」

<sup>67</sup> 環境基本法第34條規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。」

行政法院為判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。」

<sup>68</sup> 參見ICCPR第31號一般性意見，第15段文字。

<sup>69</sup> 參見ICCPR第31號一般性意見，第16段文字。

<sup>70</sup> 參見ICCPR第31號一般性意見，第15段文字。

主管當局裁定，尤其需推廣司法救濟之機會。<sup>71</sup> 至於ICESCR第2條雖然沒有使用與 ICCPR第2條第3項相同的文字規定，<sup>72</sup> 但經濟社會文化委員會在解釋該條所作成的第3號一般性意見中，卻也明確指出 ICESCR 第2條第1項所指國家實現該公約的適當方法，應包含司法救濟。<sup>73</sup> 此一立場在第ICESCR第9號一般性意見中獲得重申。委員會援引《世界人權宣言》第8條與ICCPR第2條第3項的內容強調司法救濟的重要性。<sup>74</sup> 依照兩公約對於司法救濟的重視度，環境基本法在落實人民請求救濟的權利的保障時，應首重司法救濟的途徑。

受司法救濟的權利，是根本而重要的人權，因此環境人權相關的司法救濟，當然更顯重要。訴訟往往是人民最後救濟的管道，因此在國際間，逐漸可看到透過司法訴訟來發揮實現環境人權，促進環境決策完整化的功能。<sup>75</sup> 經濟社會文化委員會針對健康權保障所作第14號一般性意見中，就強調健康權受到侵犯的任何受害個人或群體，均應有權在內國及國際的層級上獲得有效的司法救濟或其他適當補救。<sup>76</sup> 在關於水權的第15號一般性意見，亦強調被剝奪水權的任何個人或群體，均有權在內國及國際的層級上獲得有效司法救濟。<sup>77</sup>

關於司法部門所扮演之角色，人權事務委員會在第31號一般性意見中指出，司法部門可透過直接執行公約、適用內容相近的憲法或一般法規、或在適用國內法時對公約作出解釋等方法有效保證人民享有公約保障的權利。<sup>78</sup> 經濟社會文化委員會則在第9號一般性意見中指出，在涉及資源分配的事宜中，儘管不同政府部門的各自許可權須受尊重，但也需承認法院可全面參與與資源分配高度相關的各項事宜，因此締約國不可在定義上將經濟、社會與文化權武斷地置於法院管轄權外。<sup>79</sup>

---

<sup>71</sup> ICCPR 第2條第3項規定：「本公約締約國承允：(1)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；(2)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；(3)保障合格當局在准予此等救濟時，卻能付諸實施。」

<sup>72</sup> ICESCR第2條規定：「一、每一締約國家承擔盡最大能力個別採取步驟或經由國際援助和合作，特別是經濟和技術方面的援助和合作，採取步驟，以使用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本公約中所承認的權利的充分實現。  
二、本公約締約各國承擔保證，本公約所宣佈的權利應予普遍行使，而不得有例如種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區分。  
三、發展中國家，在適當顧到人權及它們的民族經濟的情況下，得決定它們對非本國國民的享受本公約中所承認的經濟權利，給予什麼程度的保證。」

<sup>73</sup> 參見ICESCR第3號一般性意見，第5段文字。

<sup>74</sup> 參見ICESCR第9號一般性意見，第3段文字。

<sup>75</sup> 張文貞、呂尚雲，前揭（註5），頁86-87。

<sup>76</sup> 參見ICESCR第14號一般性意見，第59段文字。

<sup>77</sup> 參見ICESCR第15號一般性意見，第55段文字。

<sup>78</sup> 參見ICCPR第31號一般性意見，第15段文字。

<sup>79</sup> 參見ICESCR第9號一般性意見，第10段文字。

然而需注意的是，經濟社會文化委員會在同一號解釋當中也曾提及，請求救濟的權利無須被解釋為一定要司法救濟，行政救濟在許多情況下也已足夠。<sup>80</sup>人權事務委員會與經濟社會文化委員會也已針對司法救濟之外的機制，發展出許多具指導性的原則，環境基本法在落實保障人民請求救濟之權利時，也應將其納入考量。

人權事務委員會在第31號一般性意見中指出，行政機制在處理請求救濟案件之際，需透過獨立與公正的機關迅速並有效的調查有關侵權行為的指控。<sup>81</sup>經濟社會文化委員會於第9號一般性意見中則認為任何行政救濟措施都應可為人民所利用、可被負擔、並需具及時性與有效性，並對於這些行政決定可透過司法途徑進行上訴。<sup>82</sup>

## 五、環境影響評估

環境基本法第24條要求中央政府應建立環境影響評估制度(environmental impact assessment, EIA)，以預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響。事實上，我國也早在1994年就制定了環境影響評估法，要求任何開發計畫與政策，在可能對環境足以產生不良影響的情況下，應該在事前透過科學評估，來降低對環境的危害。<sup>83</sup>環評作為環境決策的一種強制性機制之外，環評法還要求環評過程製作環評說明書，且環評結果必須納入的相關內容，以及必須公開的規定。由這些規定看來，環境影響評估的法律要求，等於肯認了公眾取得環境資訊的權利，再加上前段我們也已經談到，不論兩公約或環境基本法，都揭示了個人有取得環境資訊的權利，因此我們也可以說，環境基本法所揭示的環境影響評估規範，是對個人環境資訊取得的一種保障。

更重要的是，環評制度本質上就是一種環境決策的程序，因為環評法規定，環評程序當中必須有公眾的參與以及公聽會的召開。<sup>84</sup>而這也代表人民享有參與環境決策的程序權利。ICCPR第25條規定了一般性的公民參與權，明文保障公民

---

<sup>80</sup> 參見ICESCR 第9號一般性意見，第9段文字。

<sup>81</sup> 參見ICCPR 第31號一般性意見，第15段文字。

<sup>82</sup> 參見ICESCR 第9號一般性意見，第9段文字。

<sup>83</sup> 環境影響評估法第2條定義環境影響評估是指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

<sup>84</sup> 環境影響評估法第8條、第11條與第12條都有公眾參與和召開公聽會的相關規範。

均應有參與公共事務的權利。<sup>85</sup> 而這對環境及生態的公共事務，也當然有其適用。如前所述，人權事務委員會透過第34號一般性意見強調少數族群對於影響其權利相關的決策，不僅有獲取資訊的權利，更有積極參與、表達意見的權利。<sup>86</sup> 經濟社會文化委員會在關於水權的第15號一般性意見中，也強調政府為了實現水權，應該建立一套有效管理的機制，這其中尤為重要的就是公眾參與。<sup>87</sup> 這些意見不但確認了人民參與環境決策的人權本質，更顯示兩公約委員會對此一權利的重視。

事實上，環境影響評估乃至於相關的環境資訊與公眾參與權利，除了如前面所述可能從內國規範以及兩公約的相關規範推導出來之外，法院透過判決來授與此一程序權的保障，也是一條可行的路徑。而2010年國際法院(International Court of Justice, ICJ)也確實在一個涉及跨國水域，兩國紙漿廠開發案的爭議中，透過判決宣告各國實踐環境影響評估的此一法律義務。<sup>88</sup> 在本案中，國際法院從國家的普遍實踐，推導出環評是一種習慣國際法上的義務。在國際習慣法的此一要求下，國家當然應該進行環境影響評估，而透過環評揭露相關環評資訊，以及公眾在環評程序中的參與，當然也就成爲一種普遍的國際法義務。

## 參、結論

作爲普世人權清單的兩公約人權，已正式成爲我國國內法律的一部分，不論是政府或個人均必須予以遵守。兩公約所保障的人權，不論是實體或程序的權利，對環境人權或環境權亦有所適用。從實體權來看，生命權、健康權、滿足基本生活需求的權利及所衍生出的水權、隱私權及家庭權、自決權、文化權及宗教自由，均與環境人權或環境權有關。至於程序權方面，則包含享有環境資訊的權利、參與環境決策的權利、以及環境人權受到侵害的司法救濟的權利。而這些權利，與十年前所制定環境基本法的許多基本原則與政策方向，相當一致。本文認爲，積極適用兩公約，實現其所保障的環境人權或環境權，就是在積極展現環境基本法的立法精神與價值。環境基本法所揭示的政策方向及原則，也必須仰賴兩

---

<sup>85</sup> ICCPR第25條規定：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：1)直接或經由自由選舉之代表參與政事；2)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；3)以一般平等之條件，服本國公職。」

<sup>86</sup> 參見ICCPR第34號一般性意見，第18段文字。

<sup>87</sup> 參見ICESCR第15號一般性意見，第24段文字。

<sup>88</sup> Case Concerning Pulp Mills On the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 2010-04-20, available at <<http://www.hague-justiceportal.net/eCache/DEF/11/636.html>>. 本案的相關討論，可參見張文貞，2012.03，〈環境影響評估作爲國際法上的義務：國際法院判決評析〉，《台灣國際法季刊》，9卷1期，頁31-70。



公約人權及其一般性意見的內涵，來予以深化，兩者相得益彰。環境基本法制定十年來，並未得到國內學術及實務界應有的重視與援引。本文希望透過兩公約所帶來全新的人權時刻，賦予環境基本法一個全新的人權向度，讓其在下一個十年能夠展現出活絡的規範功能，給予台灣環境運動新的啓發與能量。